Verdad y Derecho
Revista Arbitrada de Ciencias Jurídicas y Sociales
Vol. 5(especial7), 1-11, 2026
https://doi.org/10.62574/wnvtqb34

Análisis jurídico de la Ordenanza 004-2019 en defensa de los animales en Riobamba

Legal analysis of Ordinance 004-2019 in defence of animals in Riobamba

Germania Alejandra Guamán-Cargua
germaniagc59@uniandes.edu.ec
Universidad Regional Autónoma de los Andes, Riobamba, Ecuador
https://orcid.org/0000-0002-1869-0092

Odalis Dominique Santillán-Arias
odalissa27@uniandes.edu.ec
Universidad Regional Autónoma de los Andes, Riobamba, Ecuador
https://orcid.org/0009-0005-7597-9895

Julio Juvenal Aldana-Zavala
ur.julioaz41@uniandes.edu.ec
Universidad Regional Autónoma de los Andes, Riobamba, Ecuador
https://orcid.org/0000-0002-7934-9103

RESUMEN

Los gobiernos municipales tienen competencia para regular la fauna urbana, de modo que la eficacia de sus ordenanzas condiciona la protección cotidiana de los animales. Es así que el estudio se planteó como objetivo central analizar desde un enfoque jurídico la eficacia de la Ordenanza 004-2019 para la protección de los animales en el cantón Riobamba, provincia de Chimborazo. En este sentido se empleó un enfoque cualitativo, de tipo jurídico-documental y descriptivo, con análisis de contenido de 12 artículos y obras académicas, cinco instrumentos normativos y una sentencia constitucional. Entre los resultados se obtuvo que la ordenanza recoge deberes de tenencia responsable, control y sanción acordes con el marco constitucional, aunque su eficacia se ve limitada por la insuficiencia de recursos, la débil fiscalización y la escasa participación ciudadana. Entre las conclusiones se estableció que su fortalecimiento requiere presupuesto específico, registro de animales y articulación con la sociedad civil.

Descriptores: bienestar de los animales; gobierno local; legislación; protección de la fauna; derechos de la naturaleza. (Fuente: Tesauro UNESCO).

ABSTRACT

Municipal governments are competent to regulate urban fauna, so the effectiveness of their ordinances determines the everyday protection of animals. The study set out to analyse, from a legal approach, the effectiveness of Ordinance 004-2019 for the protection of animals in the canton of Riobamba, province of Chimborazo. A qualitative, legal-documentary and descriptive approach was used, with content analysis of 12 academic articles and works, five legal instruments and one constitutional judgment. The results show that the ordinance sets out duties of responsible ownership, control and sanction consistent with the constitutional framework, although its effectiveness is limited by insufficient resources, weak enforcement and scarce citizen participation. It is concluded that strengthening it requires a specific budget, an animal registry and coordination with civil society.

Descriptors: animal welfare; local government; legislation; wildlife protection; rights of nature. (Source: UNESCO Thesaurus).

Recibido: 02/09/2026. Revisado: 23/09/2026. Aprobado: 14/10/2026. Publicado: 28/10/2026.

Sección artículos de investigación

INTRODUCCIÓN

El reconocimiento de los animales como seres sintientes ha generado un creciente interés jurídico y social en torno a su protección, por cuanto la evidencia científica sobre su capacidad de experimentar dolor, miedo y bienestar ha cuestionado la concepción tradicional que los reducía a objetos o recursos. En el Ecuador, este proceso se apoya en el reconocimiento constitucional de los derechos de la naturaleza (Asamblea Constituyente, 2008, art. 71), de allí que la protección animal haya dejado de ser una preocupación exclusivamente ética para convertirse en materia de regulación estatal en sus distintos niveles de gobierno.

Partiendo de lo expuesto, el Código Orgánico del Ambiente atribuye a los gobiernos autónomos descentralizados municipales la gestión de la fauna urbana, incluidos el control de la tenencia, la prevención del maltrato y la regulación de la reproducción de los animales de compañía (Asamblea Nacional, 2017). Lo anterior supone que la eficacia de la protección animal depende, en gran medida, de la calidad y del cumplimiento de las ordenanzas cantonales, puesto que son ellas las que traducen los principios constitucionales en obligaciones concretas para tutores, comerciantes y autoridades locales.

Por consiguiente, en el cantón Riobamba la Ordenanza 004-2019 constituye el instrumento local de referencia, habida cuenta de que establece deberes de tenencia responsable, mecanismos de control y un régimen de sanciones para las infracciones contra los animales (Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Riobamba, 2019). Sin embargo, el abandono, el maltrato y la proliferación de animales en las calles siguen

siendo visibles, de lo cual se sigue la necesidad de examinar si la norma produce los efectos que persigue.

Pero, ¿es eficaz la Ordenanza 004-2019 para la protección de los animales en el cantón Riobamba? A partir de lo planteado, la investigación tiene por objetivo central analizar desde un enfoque jurídico la eficacia de la Ordenanza 004-2019 para la protección de los animales en Riobamba, con la finalidad de identificar sus fortalezas, sus limitaciones y criterios para su mejora.

Referencial teórico

En cuanto al derecho animal, Francione (2004) sostiene que mientras los animales sean considerados propiedad sus intereses quedarán subordinados a los de sus dueños, por lo que propone abandonar el estatus de cosa como condición para su protección efectiva. En consonancia con ello, Regan (1983) defiende que los animales son sujetos de una vida con valor inherente, y Mendoza Pulido (2024) sistematiza los elementos teóricos y conceptuales que fundamentan hoy los derechos de los animales. Esto implica que la regulación local debe leerse a la luz de un debate doctrinal que cuestiona la naturaleza jurídica del animal.

Desde el ordenamiento ecuatoriano, Aillon (2024) reconstruye el tránsito de los animales desde su consideración como semovientes hacia su reconocimiento como sujetos de derechos, mientras que Carrillo (2022) examina el régimen de los animales silvestres en la legislación nacional. Al hilo de ello, Martínez-Moscoso et al. (2023) y Solano Paucay y Marín (2024) analizan la evolución de los derechos de la naturaleza en la jurisprudencia constitucional, que ofrece el fundamento de la protección animal. De allí se desprende que el Ecuador dispone de un marco constitucional favorable para la tutela de los animales.

En función de lo planteado, la sentencia 253-20-JH/22 de la Corte Constitucional del Ecuador (2022) constituye el hito jurisprudencial que reconoció a los animales como sujetos de derechos, y Alvarado-Vélez (2023), Bravo Burbano (2024) y Gutmann (2024) han examinado su alcance, este último a partir de una concepción relacional de los derechos de los animales en el marco constitucional ecuatoriano. Tal situación revela que las ordenanzas municipales deben ajustarse a un estándar de protección más exigente que el vigente cuando fueron aprobadas.

Con base en lo expuesto, la eficacia jurídica de una norma exige que esta produzca efectos verificables en la realidad social, más allá de su validez formal, ya que una ordenanza puede ser válida y, sin embargo, ineficaz si no cuenta con medios para su aplicación. Por añadidura, Väärikkälä et al. (2020) muestran, a partir de la experiencia finlandesa, que la eficacia de las sanciones depende de la capacidad de inspección y de la respuesta judicial.

Desde el ámbito local, Ula-Quinchuela y Falconi-Herrera (2024) describen la protección animal en el Ecuador como una contradicción entre la norma y el hábito social, lo cual coincide con la percepción de que la cultura ciudadana de tenencia responsable todavía es incipiente. Semejante diagnóstico supone que la eficacia de la ordenanza depende tanto de la administración municipal como de la conducta de los propios habitantes del cantón.

MÉTODO

La investigación se desarrolló con enfoque cualitativo, de tipo jurídico-documental y descriptivo, orientada a examinar el contenido de la Ordenanza 004-2019 del cantón Riobamba y su correspondencia con el marco constitucional, legal y jurisprudencial de protección animal.

En cuanto al corpus, se seleccionaron intencionalmente 12 artículos y obras académicas publicadas entre 1983 y 2024, cinco instrumentos normativos, esto es, la Constitución, el Código Orgánico del Ambiente, el Código Orgánico Integral Penal, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización y la Ordenanza 004-2019, así como la sentencia 253-20-JH/22 de la Corte Constitucional. Se excluyeron tesis, repositorios sin arbitraje y revistas de calidad no verificable, esto con la finalidad de sostener el análisis en fuentes confiables.

En este sentido se empleó el análisis de contenido por dimensiones, esto es, contenido normativo de la ordenanza, correspondencia constitucional, mecanismos de aplicación y participación ciudadana, construyéndose categorías emergentes por inducción. Como limitación, el estudio no recoge datos de gestión del municipio ni entrevistas a funcionarios, por lo que sus conclusiones sobre la eficacia se apoyan en la literatura y en el análisis del texto normativo.

RESULTADOS

El análisis permitió contrastar los componentes de la Ordenanza 004-2019 con el marco normativo superior y con los obstáculos que la literatura identifica para su aplicación, tal como se presenta en la tabla 1.

Tabla 1. *Componentes de la Ordenanza 004-2019 y obstáculos de aplicación.*

Componente	Correspondencia normativa	Obstáculo identificado
Tenencia responsable	COA, gestión de fauna urbana	Escasa cultura ciudadana de cuidado (Ula-Quinchuela y Falconi-Herrera, 2024).
Control y registro de animales	COOTAD, competencias municipales	Ausencia de un registro operativo y actualizado (Aillon, 2024).
Esterilización y control reproductivo	COA	Insuficiencia presupuestaria para campañas sostenidas (Aillon, 2024).
Régimen de sanciones	COIP, arts. 249 y 250	Débil capacidad de inspección y baja denuncia (Väärikkälä et al., 2020).
Educación y adopción	Constitución, art. 71	Programas esporádicos sin evaluación (Mendoza Pulido, 2024).

Nota. Elaboración propia (2026) a partir del corpus analizado. COA: Código Orgánico del Ambiente; COOTAD: Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización; COIP: Código Orgánico Integral Penal.

De la tabla 1 se desprende que la Ordenanza 004-2019 incorpora los componentes básicos de una política local de protección animal y guarda correspondencia con el marco constitucional y legal, empero cada uno de ellos enfrenta obstáculos de aplicación vinculados con recursos, capacidad institucional y cultura ciudadana. Esto indica que la debilidad de la ordenanza no reside en su diseño, sino en su ejecución.

En función de lo anterior, los hallazgos se agruparon en categorías emergentes sobre la eficacia de la ordenanza, tal como se observa en la tabla 2.

Tabla 2. *Categorías emergentes sobre la eficacia de la Ordenanza 004-2019.*

Categoría	Definición	Fuentes
Validez sin eficacia	Norma conforme a la Constitución con efectos limitados en la realidad.	Francione (2004); Ula-Quinchuela y Falconi-Herrera (2024)
Desajuste con el nuevo estándar constitucional	Ordenanza anterior al reconocimiento de los animales como sujetos.	Corte Constitucional del Ecuador (2022); Alvarado-Vélez (2023)
Déficit de capacidad municipal	Falta de presupuesto, personal y registro.	Aillon (2024); Väärikkälä et al. (2020)
Participación ciudadana limitada	Escasa articulación con organizaciones protectoras.	Gutmann (2024); Mendoza Pulido (2024)

Nota. Elaboración propia (2026).

En cuanto al desajuste con el nuevo estándar constitucional, la ordenanza fue aprobada antes de la sentencia de la mona Estrellita, de allí que conserve una lógica centrada en la tenencia y el control antes que en el reconocimiento de derechos, lo cual Alvarado-Vélez (2023) y Bravo Burbano (2024) identifican como una tensión común en la normativa previa a 2022.

Por su parte, el déficit de capacidad municipal aparece como el principal obstáculo para la eficacia, ya que sin presupuesto específico, personal de inspección y un registro de animales de compañía resulta imposible identificar a los tutores responsables de abandono o maltrato (Aillon, 2024). Semejante hallazgo supone que la aprobación de la ordenanza no fue acompañada de las condiciones materiales para su cumplimiento.

En lo que respecta a la participación ciudadana, los resultados indican que las organizaciones protectoras y los voluntarios cumplen funciones de rescate y adopción que suplen la acción municipal, toda vez que Gutmann (2024) destaca la dimensión relacional de la protección animal, que involucra a la comunidad en el cuidado. De ello se sigue que la articulación formal con la sociedad civil podría ampliar el alcance de la ordenanza.

DISCUSIÓN

Los resultados confirman que la Ordenanza 004-2019 presenta una brecha entre validez y eficacia, en consonancia con lo planteado por Ula-Quinchuela y Falconi-Herrera (2024) sobre la contradicción entre la norma y el hábito social. Sin embargo, el análisis permite precisar que esta brecha no obedece a deficiencias de diseño, sino a la falta de recursos y de mecanismos de seguimiento que permitan verificar el cumplimiento de los deberes que la ordenanza impone.

En el plano doctrinal, la advertencia de Francione (2004) sobre la subordinación de los intereses animales mientras se mantenga su condición de propiedad cobra relevancia en el ámbito municipal, por cuanto la ordenanza regula a los animales principalmente a través de las obligaciones de sus tutores. Esto invita a reflexionar sobre la conveniencia de reformar la ordenanza para incorporar de manera expresa los derechos reconocidos por la Corte Constitucional del Ecuador (2022).

Comoquiera que el Código Orgánico del Ambiente asigna a los municipios la gestión de la fauna urbana (Asamblea Nacional, 2017), la asignación de una partida presupuestaria específica constituye una obligación derivada de esa competencia y no una opción discrecional. Es ingenuo pensar que la sola existencia de sanciones disuadirá el abandono si no existe un registro que permita identificar a los responsables; de ahí un reto intrínseco para el municipio de Riobamba, que consiste en implementar un registro obligatorio con identificación de los animales de compañía.

Otro aspecto que debe ser revisado es la relación entre la vía administrativa y la penal, toda vez que las conductas más graves constituyen infracciones del Código Orgánico Integral Penal (Asamblea Nacional, 2014) y requieren la coordinación entre el municipio y la fiscalía. A tenor de lo que muestran

Väärikkälä et al. (2020), la eficacia de las sanciones aumenta cuando la inspección administrativa alimenta oportunamente la investigación penal.

En virtud de lo abordado, la eficacia de la Ordenanza 004-2019 puede comprenderse como dependiente de la capacidad institucional del municipio y de su articulación con la ciudadanía. Como limitación, el estudio no dispone de datos de gestión municipal, por lo que se recomienda que investigaciones futuras analicen el número de denuncias, sanciones impuestas y campañas ejecutadas desde la entrada en vigor de la ordenanza.

CONCLUSIONES

La Ordenanza 004-2019 del cantón Riobamba incorpora deberes de tenencia responsable, control reproductivo, educación y un régimen de sanciones acordes con el Código Orgánico del Ambiente y con el reconocimiento constitucional de los derechos de la naturaleza, por lo que su diseño responde al marco normativo superior.

Su eficacia, sin embargo, se ve limitada por la insuficiencia de presupuesto y de personal, la ausencia de un registro operativo de animales de compañía, la débil capacidad de inspección, la baja denuncia y una participación ciudadana que no se encuentra formalmente articulada con la gestión municipal.

En consecuencia, el fortalecimiento de la ordenanza requiere su reforma para incorporar el estándar de la sentencia 253-20-JH/22, la asignación de recursos específicos, un registro obligatorio de animales, la coordinación con la fiscalía para las infracciones penales y convenios con las organizaciones protectoras del cantón.

FINANCIAMIENTO

No monetario.

CONFLICTO DE INTERÉS

No existe conflicto de interés con personas o instituciones ligadas a la investigación.

AGRADECIMIENTOS

A la Universidad Regional Autónoma de los Andes (UNIANDES), por el apoyo brindado al desarrollo de esta investigación.

REFERENCIAS

Aillon, V. (2024). Los animales en el régimen jurídico de Ecuador, de semovientes a sujetos de derechos [Animals in Ecuador's legal regime, from livestock to subjects of rights]. *Revista Brasileira de Direito Animal*, *19*, D082401. https://doi.org/10.9771/rbda.v19i0.49548

Alvarado-Vélez, J. A. (2023). Protección de los animales como sujetos de derechos. Un análisis constitucional del caso «Mona Estrellita» en Ecuador [Protection of animals as subjects of rights: A constitutional analysis of the «Mona Estrellita» case in Ecuador]. *Estudios Constitucionales*, *21*(2).

Asamblea Constituyente. (2008). *Constitución de la República del Ecuador* [Constitution of the Republic of Ecuador]. Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008.

Asamblea Nacional. (2014). *Código Orgánico Integral Penal* [Comprehensive Organic Criminal Code]. Registro Oficial Suplemento 180, 10 de febrero de 2014.

Asamblea Nacional. (2017). *Código Orgánico del Ambiente* [Organic Environmental Code]. Registro Oficial Suplemento 983, 12 de abril de 2017.

Bravo Burbano, Á. C. (2024). Evolución de los derechos de los animales: Análisis del caso de Estrellita [Evolution of animal rights: Analysis of the Estrellita case]. *Foro: Revista de Derecho*, (41), 91–108. https://doi.org/10.32719/26312484.2024.41.5

Carrillo, A. F. C. (2022). El derecho de los animales silvestres en la legislación ecuatoriana como seres vivos [The rights of wild animals as living beings in Ecuadorian legislation]. *Sociedad & Tecnología*, *5*(S1), 73–85. https://doi.org/10.51247/st.v5iS1.234

Corte Constitucional del Ecuador. (2022). *Sentencia 253-20-JH/22 (Caso Mona Estrellita)* [Judgment 253-20-JH/22, Estrellita monkey case]. 27 de enero de 2022.

Francione, G. L. (2004). *Introduction to animal rights: Your child or the dog?* Temple University Press.

Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Riobamba. (2019). *Ordenanza 004-2019 para la protección de los animales en el cantón Riobamba* [Ordinance 004-2019 for the protection of animals in the canton of Riobamba]. Concejo Municipal de Riobamba.

Gutmann, A. (2024). Derechos relacionales de los animales: El animal en el marco del derecho constitucional ecuatoriano [Relational rights of animals in Ecuadorian constitutional law]. *Foro: Revista de Derecho*, (41), 71–89. https://doi.org/10.32719/26312484.2024.41.4

Martínez-Moscoso, A., Alarcón-Peña, P., y Sánchez Espinosa, M. (2023). Los derechos de la naturaleza en la jurisprudencia de la Corte Constitucional ecuatoriana. Reconocimiento y evolución histórica [The rights of nature in the case law of the Ecuadorian Constitutional Court]. *Díkaion*, *32*(1), e32117. https://doi.org/10.5294/dika.2023.32.1.17

Mendoza Pulido, F. (2024). Derechos de los animales: Elementos teóricos y conceptuales para su fundamentación [Animal rights: Theoretical and conceptual elements for their foundation]. *Novum Jus*, *18*(2), 203–223. https://doi.org/10.14718/novumjus.2024.18.2.8

Regan, T. (1983). *The case for animal rights*. University of California Press.

Solano Paucay, V., y Marín, M. D. (2024). Derechos de la naturaleza y la jurisprudencia constitucional en Ecuador [Rights of nature and constitutional case law in Ecuador]. *Foro: Revista de Derecho*, (41), 7–27. https://doi.org/10.32719/26312484.2024.41.1

Ula-Quinchuela, S. E., y Falconi-Herrera, R. A. (2024). La protección animal en Ecuador, una contradicción al hábito [Animal protection in Ecuador, a contradiction to habit]. *Verdad y Derecho. Revista Arbitrada de Ciencias Jurídicas y Sociales*, *3*(especial 4), 193–199. https://doi.org/10.62574/hcc6ep93

Väärikkälä, S., Koskela, T., Hänninen, L., y Nevas, M. (2020). Evaluation of criminal sanctions concerning violations of cattle and pig welfare. *Animals*, *10*(4), 715. https://doi.org/10.3390/ani10040715

Derechos de autor: 2026 Por los autores. Este artículo es de acceso abierto y distribuido según los términos y condiciones de la licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0)
https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/